

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di kuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat. Pasal ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria yang menjelaskan mengenai batasan hak menguasai negara. Kewenangan yang dimiliki negara ialah :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air dan ruang angkasa.
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan

berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain.

Dalam rangka pengelolaan Daerah Aliran Sungai yang dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat yaitu menciptakan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Maka upaya utama yang dilakukan adalah pembentukan aturan hukum. Karena, negara Indonesia merupakan negara hukum. Artinya, hukum merupakan kekuasaan tertinggi dalam menjalankan penyelenggaraan negara. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. Setiap kebijakan harus lah memiliki dasar hukum. Hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi, mengatur, dan memberikan, keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum¹. Melalui instrumen hukum yang baik maka dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat dari kesalahan pengelolaan daerah aliran sungai serta menjamin keseimbangan antara masyarakat dan lingkungan. Sesuai dengan tujuannya untuk mencapai tata tertib demi keadilan.

Ada beberapa aturan pengelolaan daerah aliran sungai tingkat peraturan perundang-undangan. Sayangnya peraturan tersebut tidak memiliki muatan yang menyatakan secara eksplisit untuk melakukan pengelolaan daerah aliran sungai melainkan hanya secara implicit saja. Misalnya pada Pasal 18 (1)

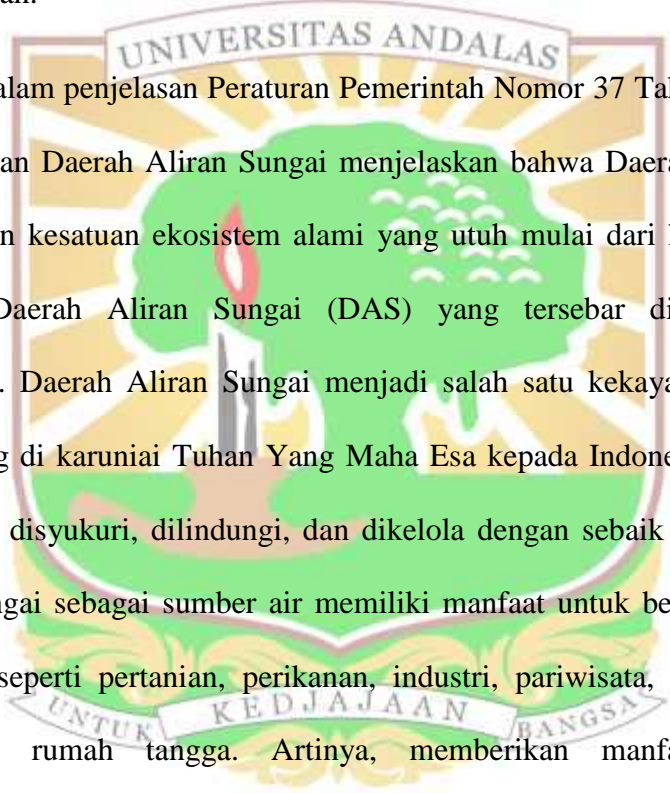
¹ R. Abdoel Djamali, *Pengantar Hukum Indonesia*, (PT. Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2010) hlm.3.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Mengamanahkan pemerintah untuk menetapkan dan mempertahankan kecukupan luas kawasan hutan untuk setiap daerah aliran sungai. Bahkan, pada ayat (2) menegaskan luas kawasan hutan yang harus dipertahankan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) minimal 30% dari luas daerah aliran sungai.

Selain itu, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air yang telah di hapuskan oleh Mahkamah Konstitusi hanya memberikan definisi daerah aliran sungai saja namun tidak ditemukan dalam aturan ini tentang mengelola daerah aliran sungai. Daerah Aliran Sungai terdapat pada Pasal 1 angka 11 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2004 yaitu suatu wilayah daratan yang merupakan satu kesatuan dengan sungai dan anak-anak sungainya, yang berfungsi menampung, menyimpan dan mengalirkan air yang berasal dari curah hujan ke danau atau ke laut secara alami, yang batas di darat merupakan pemisah topografis dan batas di laut sampai dengan daerah perairan yang masih terpengaruh aktivitas daratan.

Selanjutnya, Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai menjelaskan definisi Daerah Aliran Sungai yakni upaya manusia dalam mengatur hubungan timbal balik antara sumber daya alam dengan manusia di dalam DAS dan segala aktifitasnya, agar terwujud kelestarian dan keserasian ekosistem serta meningkatkan kamanfaatan sumber daya alam bagi manusia secara keberlanjutan. Dalam

pengelolaannya harus memenuhi asas keseimbangan, keberlanjutan, keterpaduan, keadilan, partisipatif, kelestarian, akuntabel dan transparan. Aturan ini mengatur secara khusus pengelolaan Daerah Aliran Sungai kedalam beberapa tahap pengelolaan. Adapun tahap-tahap pengelolaan tersebut ialah tahap perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pembinaan dan pengawasan.



Dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai menjelaskan bahwa Daerah Aliran Sungai merupakan kesatuan ekosistem alami yang utuh mulai dari hulu hingga hilir sungai. Daerah Aliran Sungai (DAS) yang tersebar diseluruh penjuru Indonesia. Daerah Aliran Sungai menjadi salah satu kekayaan sumber daya alam yang di karuniai Tuhan Yang Maha Esa kepada Indonesia. Oleh karena itu, harus disyukuri, dilindungi, dan dikelola dengan sebaik baiknya. Daerah aliran sungai sebagai sumber air memiliki manfaat untuk berbagai keperluan manusia seperti pertanian, perikanan, industri, pariwisata, transportasi, dan keperluan rumah tangga. Artinya, memberikan manfaat besar bagi keberlangsungan pembangunan dan kehidupan makhluk hidup yang ada di bumi.

Kemudian, dalam skala peraturan lebih rendah telah lahir Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai. Muatan aturan yang terdapat di dalam Perda Sumatera Barat

Nomor 8 Tahun 2014 cenderung memiliki muatan yang sama dengan PP Nomor 37 Tahun 2012 sehingga Perda yang mestinya berisi muatan aturan yang lebih jelas lagi dan khusus tidak ditemukan di Perda Nomor 8 Tahun 2014. Menurut lampiran dari Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2014 sungai Arau adalah salah satu Satuan Wilayah Pengelolaan (SWP) DAS. sungai Arau merupakan salah satu sungai yang berada di kota padang dengan luas 14.070,9 ha. Sungai tersebut mengalir beberapa kabupaten seperti Solok dan Padang.

Menurut Dr. Edi Purwanto² Daerah Aliran Sungai adalah permukaan bumi yang mengatur aliran air hujan yang dibatasi oleh punggung-punggung bukit yang menciptakan cekungan. Sehingga air hujan yang turun akan mengalir sesuai arah cekungan hingga menuju anak sungai, sungai dan terus kelaut. Jadi, Daerah Aliran Sungai bukanlah wilayah yang berada di pinggiran sungai. Akibat cekungan yang terbentuk secara alami maka tercipta pula batas Daerah Aliran Sungai yang terbentuk secara alami.

Batas Daerah Aliran Sungai merupakan batas alam berbeda dengan batas Desa, Kecamatan, atau Kabupaten/Kota yang merupakan batas administrasi. Sehingga dimungkinkan dalam satu wilayah Daerah Aliran Sungai terdiri dari beberapa wilayah administrasi. Dengan mengetahui batas Daerah Aliran Sungai maka kita dapat mengetahui hubungan antara wilayah hulu

² https://www.youtube.com/watch?v=6n_ehxsv8q8 diakses pada tanggal 12 Desember 2018 pukul 17: 24 WIB

Daerah Aliran Sungai dengan wilayah hilir Daerah Aliran Sungai. Misalnya jika daerah hulu terdapat penebangan hutan yang menyebabkan erosi yang besar maka dampaknya menyebabkan tingkat sedimentasi yang besar pula di wilayah hilir. Dengan menggunakan batas Daerah Aliran Sungai kita dapat melihat dampak on site (hulu) dan dampak off site (hilir). Jadi, pengelolaan Daerah Aliran Sungai merupakan unit terbaik dalam pengembangan wilayah karena Daerah Aliran Sungai terbentuk secara alami sebagai satu kesatuan wilayah yang dapat dievaluasi dari hulu ke hilir.

Kemudian, Michael Riwu Kaho³ menyatakan setelah kita mengetahui pola pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara baik dengan mempertimbangkan aspek hulu dan hilir. Lalu, muncul sebuah pertanyaan siapa pihak yang melakukan pengelolaan Daerah Aliran Sungai tersebut. Sifat Daerah Aliran Sungai yang memiliki batasan yang terbentuk secara alami sering berbenturan dengan batas administrasi. Maka satu satunya cara untuk mengatasi hal tersebut dalam melakukan pengelolaan Daerah Aliran Sungai yaitu dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Oleh karena itu, seluruh pemangku kepentingan tersebut mesti bersepakat bersama-sama melakukan perencanaan, pelaksanaan, monitoring evaluasi, pembinaan dan pengawasan Daerah Aliran Sungai.

³ <https://www.youtube.com/watch?v=KFIIREGxZCM> di akses pada tanggal 12 Desember 2018 pukul 19:15 WIB

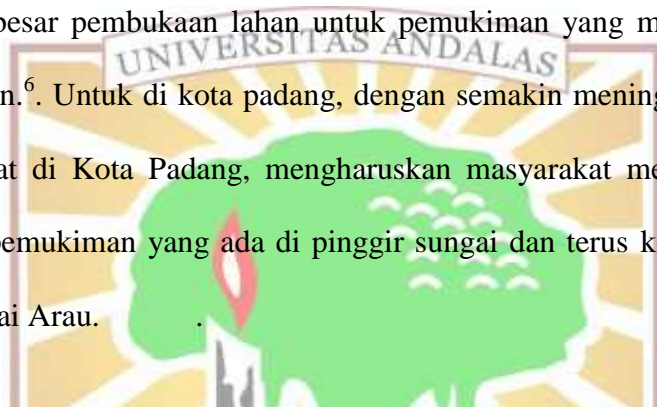
Pelaksanaan pengelolaan Daerah Aliran Sungai secara terkoordinasi, terintegrasi, tersinkronisasi, dan tersinergi antar wilayah administrasi bukan hal yang mudah. Hal ini merupakan tantangan tersendiri dalam pengelolaan Daerah Aliran Sungai agar terciptanya lingkungan hidup yang baik dan sehat. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dianggap sebagai solusi permasalahan pengelolaan Daerah Aliran Sungai.

Pemanfaatan air bagi kehidupan antara lain untuk kebutuhan irigasi, pertanian, industri, konsumsi rumah tangga, wisata, transportasi sungai, dan kebutuhan lainnya. Namun, air yang dihasilkan dari DAS juga bisa merupakan bencana seperti banjir dan sedimentasi hasil angkutan partikel tanah oleh aliran air. Potensi air yang dihasilkan dari suatu DAS perlu dikendalikan melalui serangkaian pengelolaan sehingga ancaman bencana banjir pada musim penghujan dapat ditekan sekecil mungkin dan jaminan pasokan air pada musim kemarau tercukupi secara berkelanjutan⁴. Menyadari bahwa vitalnya lingkungan hidup dengan segala komponennya bagi eksistensi sebuah negara. Bahkan harus pula disadari bahwa vitalitas lingkungan hidup memberi

⁴ Paimin dkk, *Sistem Perencanaan Pengelolaan Daerah Aliran Sungai*, (Bogor : P3KR 2012) hlm. 2.

dampak positif dan berganda bagi kelangsungan dan keberhasilan pembangunan⁵.

Menurut Ehrlich dan Holdren menekankan, bahwa pertumbuhan penduduk memberikan sumbangan penting terhadap penurunan kualitas lingkungan hidup. Semakin meningkatnya jumlah penduduk menyebabkan semakin besar pembukaan lahan untuk pemukiman yang merubah ekosistem lingkungan.⁶. Untuk di kota padang, dengan semakin meningkatnya penduduk masyarakat di Kota Padang, mengharuskan masyarakat menggunakan lahan menjadi pemukiman yang ada di pinggir sungai dan terus ke menjalar kearah hulu sungai Arau.



Oleh karena itu dengan melakukan pengelolaan yang baik mulai dari tahap perencanaan yang matang, tahap pelaksanaan yang konsisten, tahap monitoring dan evaluasi yang periodik, serta tahap pembinaan dan pengawasan yang berkelanjutan dapat menjamin kelestarian dari daerah aliran sungai Arau. Berdasarkan fakta di lapangan yang penulis lihat dan fakta tantangan pengelolaan yang penulis paparkan tadi, pembahasan mengenai hal ini sangatlah penting dan penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang lebih jauh dengan mengangkat judul **“PENGELOLAAN DAERAH ALIRAN**

⁵ N.H.T Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, (Erlangga: Jakarta, 2004) hlm. 230.

⁶ Richard Stewart and James E. Krier, *Environmental Law and Policy*, (New York: The Bobbs Merrill Co. Inc., Indianapolis, 19978), hlm. 45-49. (dikutip oleh Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 7.)

SUNGAI ARAU DI KOTA PADANG MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 37 TAHUN 2012 TENTANG PENGELOLAAN DAERAH ALIRAN SUNGAI’.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka rumusan masalah yang penulis uraikan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan daerah aliran sungai Arau di Kota Padang menurut PP Nomor 37 Tahun 2012 ?
2. Apa kendala yang dihadapi pemerintah dalam pengelolaan daerah aliran sungai Arau di Kota Padang menurut PP Nomor 37 Tahun 2012 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang penulis kemukakan, maka penelitian yang dilakukan penulis ini mempunyai tujuan untuk mengetahui dan menganalisis proses pengelolaan daerah aliran sungai Arau di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang bisa diperoleh antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bisa memberikan kontribusi dalam perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam pengelolaan daerah aliran sungai.

2. Manfaat Praktis

- a) Merupakan salah satu syarat untuk mendapatkan gelar sarjana hukum.
- b) Memberikan kontribusi serta manfaat bagi individu, masyarakat maupun pihak-pihak yang berkepentingan, terutama
- c) Memberikan pengetahuan tentang pengelolaan daerah aliran sungai.

E. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsideran⁷. Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara untuk melakukan penelitian-penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis baik yang bersifat asas-asas hukum atau norma-norma hukum yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, maupun yang berkenaan dengan kenyataan hukum dalam masyarakat. oleh karena itu, metode penelitian yang digunakan harus sesuai dengan ilmu pengetahuan dan sejalan dengan objek yang diteliti. Penelitian

⁷ Soerjano Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Universitas Indonesia: UI Press, 2007) hlm. 42.

ini dilakukan di Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Agam Kuantan dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Padang. Untuk memperoleh data yang maksimal dalam penelitian dan penulisan ini sehingga tercapai tujuan yang diharapkan, maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang dilakukan pada penelitian ini ialah metode pendekatan yuridis empiris. Pada penelitian hukum yuridis empiris, maka yang diteliti pada awalnya adalah data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer lapangan, atau terhadap masyarakat⁸.

2) Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala lainnya⁹.

3) Jenis Data

⁸ *Ibid.*, hlm. 52.

⁹ *Ibid.*, hlm. 10.

Lazimnya didalam penelitian, dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan dari bahan kepustakaan¹⁰. Jenis data dilihat dari sudut sumbernya adalah :

a. Data Primer

Data primer (*primary data* atau *basic data*) merupakan data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan instansi-instansi yakni Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Agam Kuantan, Forum Daerah Aliran Sungai dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Padang terkait dalam penelitian¹¹. Data primer yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah untuk mendapatkan gambaran data yang dibutuhkan mengenai pengelolaan daerah aliran sungai Batang Arau di Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 11.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 52.

laporan dan sebagainya¹². Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

b) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

c) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

d) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

e) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

f) Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

g) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 Tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

h) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.10/Menlhk/Setjen/OTL.0/1/2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai dan Hutan Lindung.

¹² Amirudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2012) hlm. 30

- i) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.60/Menhut-II/2013 tentang Tata Cara Penyusunan dan Penetapan Rencana Pengelolaan Daerah Aliran Sungai.
 - j) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.61/Menhut-II/2013 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai.
 - k) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.61/Menhut-II/2014 tentang Monitoring dan Evaluasi Pengelolaan Daerah Aliran Sungai.
 - l) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.328/Menhut-II/2009 tentang Penetapan DAS Prioritas.
 - m) Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti misalnya, rancangan undang-undang, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya¹³.
- 3) Bahan Hukum Tersier

¹³ Soerjano Soekanto, *Op.Cit.*, hlm 52

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks komulatif, dan seterusnya¹⁴.

4) Teknik Pengumpulan Data

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian yang dilakukan dalam penulisan penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

a) Studi Dokumen

Penelitian hukum senantiasa harus didahului dengan studi dokumen atau bahan kepustakaan¹⁵. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan "*content analysis*"¹⁶. Data kepustakaan tersebut dapat diperoleh melalui penelitian yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen resmi, publikasi ilmiah, dan jurnal penelitian. Studi kepustakaan dalam penelitian ini dilakukan di Pustaka Pusat

¹⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode, *Op.Cit.*, hlm.30

¹⁵ Amirudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode, *Op.Cit.*, hlm.30

¹⁶ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian, *Op.Cit.* hlm. 66.

Universitas Andalas dan Pustaka Fakultas Hukum Universitas Andalas .

b) Wawancara (interview)

Wawancara merupakan informasi sumber data yang berupa orang. Wawancara ini dilakukan dengan metode wawancara terstruktur terhadap pihak yang bersangkutan dengan data yang akan diperoleh dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini yang dijadikan informasi adalah pejabat di lingkungan Balai Pengelolaan Daerah Aliran Sungai Agam Kuantan, pejabat di lingkungan Forum Daerah Aliran Sungai Kota Padang dan pejabat di lingkungan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Padang.

5) Teknik Pengolahan dan Analisis Data

a) Pengolahan data

Setelah seluruh data berhasil dikumpulkan dan disatukan kemudian dilakukan penyaringan dan pemisahan data sehingga didapatkanlah data yang lebih akurat. Tahap selanjutnya dilakukan editing, yaitu melakukan pendekatan seluruh data yang telah dikumpulkan dan disaring menjadi satu kumpulan data yang benar-benar dapat dijadikan acuan dalam penarikan kesimpulan nantinya.

b) Analisis data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun data yang diperoleh di lapangan, selanjutnya akan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Analisis Kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Kemudian analisis itu akan dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan. Analisa data termasuk penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan deduktif, sehingga diharapkan akan memberikan solusi dan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

